

Artigo

Desafios da Gestão de Pessoas por Competências na Administração Pública Federal Brasileira



Management Competencies Challenges in the Brazilian Federal Public Administration

Rodrigo Chagas Giudice <rodrigo.giudice@planejamento.gov.br>

Analista de Planejamento e Orçamento. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, Brasil.

Recebido 11-out-12 **Aceito** 3-dez-12

Resumo Este artigo tem como escopo apresentar uma das mais recentes formas de gestão de pessoas que é a gestão de pessoas por competências. Mais que do que isso, ele pretende evidenciar a incipiente aplicação desse modelo na administração pública federal brasileira e os desafios para sua expansão considerando como variáveis a cultura organizacional, a legislação vigente e o direito de estabilidade.

Palavras chave administração pública, gestão de pessoas, competências e desafios.

Abstract *This paper is scoped to bring one of the newest forms of people management that is people management competency. More than that, it intends to show the application of this new model in the brazilian federal public administration and the challenges to its expansion considering variables such as organizational culture, existing legislation and stability law.*

Key-words *public administration, people management, competency and challenges*

Introdução

O paradigma contemporâneo relacionado ao modelo de gestão de pessoas praticado nas organizações passa por grande transformação. Tal fenômeno vem sendo motivado, principalmente, pela inadequação dos padrões tradicionais do modelo de Administração de Recursos Humanos no atendimento às necessidades e às expectativas das entidades e pessoas. Aliado a isso está o fato de que há atualmente uma grande demanda da sociedade por qualidade nos serviços de empresas e governo. Surgem cada vez mais exigências para a atuação do Estado em consequência do dinamismo e complexidade surgidos em função das novas relações advindas de um mundo globalizado.

A preocupação com a excelência, outrora restrita apenas à iniciativa privada, extrapolou para alcançar também os órgãos governamentais. Impõe-se considerar que um dos atuais desafios do governo é a busca pela eficiência, transparência e rapidez na prestação de serviços, pois é possível perceber que está se delineando uma nova dinâmica social e os governos precisam se aparelhar para acompanhar as mencionadas mudanças.

Partindo dos conceitos de eficiência, gestão por resultado e agilidade – diretrizes introduzidas no setor público, sobretudo, a partir da reforma gerencial promovida nas décadas de 1990 e 2000 – este trabalho tem como principal objetivo analisar a possibilidade de implantação da gestão de pessoas por competência na Administração Pública Federal brasileira. Além disso, trás como objetivos específicos examinar aspectos facilitadores que vêm subsidiando a renovação do modelo de Gestão de Pessoas rumo à Gestão por Competências e analisar alguns dos desafios impostos à Administração Pública, como, por exemplo, a cultura organizacional, a legislação vigente e o direito de estabilidade, que impedem a efetiva aplicação do modelo.

Esse artigo está estruturado de forma a encadear uma sequência lógica entre as quatro seções que serão apresentadas a seguir. Na primeira, serão introduzidos aspectos relacionados à Gestão de Pessoas por Competências, como: conceito, classificação e origem e aplicação na administração pública federal brasileira. Na segunda, serão apresentados alguns dos aspectos que, contemporaneamente, vem estruturando e estimulando a introdução desse modelo de gestão. Na terceira, serão trazidos alguns dos desafios impostos à expansão da gestão por competências no Brasil. E na última seção será apresentada a conclusão do autor.

Gestão de Pessoas por Competências

Existem várias definições para a palavra competência no vocabulário brasileiro. Sem querer esgotar ou exaurir o tema, nesse artigo serão apresentados conceitos relacionados à Gestão de Pessoas.

Para dar início ao processo de descrição, toma-se como base o decreto presidencial número 5.707 de 2006 que regula a Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal. Consoante o 2º artigo, inciso II dessa norma legislativa, entende-se por Gestão por Competência “a gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição;” (disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ Ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm. Acessado em 3 de Março de 2012).

De acordo com Gramigna (2002), conhecimento é o saber do indivíduo, aquilo que ele acumula nas suas experiências e aprendizados no decorrer da vida para o uso quando necessário. Habilidade é o saber fazer, executar alguma tarefa ou atividade com técnica e capacidade para alcançar resultados positivos. E, por fim, atitude é o querer fazer, ter disposição, vontade para executar determinada atribuição. Os conhecimentos e habilidades estão ligados à questão técnica, enquanto a atitude está ligada ao fator comportamental. Tais conceitos voltarão a ser tratados adiante.

Outra definição importante sobre competência vem de um renomado casal de escritores brasileiro formado por Afonso Fleury e Maria Tereza Fleury. Para eles, competência seria “[...] *um saber agir responsável e reconhecido que implica mobilizar, integrar e transferir conhecimentos, recursos e habilidades, que agreguem valor econômico à organização e valor social ao indivíduo* (FLEURY & FLEURY, 2004, p. 30)”.

Por fim, é válido acrescentar a ideia de entrega. Consoante Dutra, “[...] *ao olharmos as pessoas por sua capacidade de entrega, temos uma perspectiva mais adequada para avaliá-las, para orientar o seu desempenho e para estabelecer recompensas* (DUTRA, 2002, p. 54)”.

Visto alguns significados para o termo competência, é importante entender a sua origem dentro das organizações. Esse debate surge inicialmente nos Estados Unidos, em 1973, quando um norte americano chamado McClelland publica um artigo intitulado “*Testing for competence rather than intelligence*” - testando a competência e não a inteligência (FLEURY, 2002 *apud* ROCHA, 2009, p. 69). Posteriormente, diversos autores americanos, como Dailer, Spencer e Spencer, Mirabile, dentre outros, seguiram a corrente de estudos de McClelland. Para eles, a competência seria o conjunto de conhecimento, habilidades e atitudes mobilizados para um desempenho superior no trabalho (MCCLELLAND, 1973; BOYATZIZ, 1982; SPENCER JR.; SPENCER, 1993 *apud* ROCHA, 2009, p. 70).

Anos depois, surge a corrente de europeus, comandadas pelos franceses, que explicitaram as limitações da ideologia americana. Para Zarifian (1996 *apud* ROCHA, 2009, p. 70) a concepção tradicional de competências (norte americana) apegar-se a uma análise objetiva dos postos de trabalho, o que delimita o foco do termo, atando-o a uma visão taylorista e burocrática da inserção do homem no mundo do trabalho. Le Boterf (1995 *apud* ROCHA, 2009, p. 71) propõe o deslocamento do foco em “estoque” de conhecimentos de dado indivíduo, para a forma como esse

indivíduo mobiliza o seu repertório de conhecimento e habilidades em determinado contexto, de modo que agregue valor ao meio social. Apesar de não existir o consenso entre os trabalhos, eles acreditam que ao tratar do conceito da competência, no âmbito das organizações, é fundamental considerar o contexto do trabalho e não apenas se centralizar nas tarefas prescritas de um cargo (ROCHA, 2009).

Apesar do uso do termo competência, nas organizações, ter a sua origem atrelada aos estudos de McClelland, a tipologia da gestão por competências surge a partir da necessidade que as organizações privadas passam a ter para conseguirem se manter no mercado competitivo e com novas exigências da sociedade num contexto de economia mundial marcada pela globalização (GRAMIGNA, 2007).

A partir dessa lógica, as organizações que implantaram a gestão por competências passam a gerir a vida funcional de seus empregados (e posteriormente de seus servidores) de forma que eles possam agregar valor ao negócio e à missão contribuindo efetivamente para o alcance dos objetivos organizacionais. Dessa forma, seguindo o pensamento de Carbone (2005, p. 17): *“muitas organizações tem adotado a gestão por competências como modelo de gestão, visando orientar os seus esforços para planejar, captar, desenvolver e avaliar, nos diferentes níveis da organização (individual, grupal e organizacional) as competências necessárias à consecução de seus objetivos.”*

Em outras palavras, a gestão de pessoas por competências é a maneira de administrar todos os processos de gestão de pessoas (seleção, desenvolvimento, carreira, avaliação de desempenho, remuneração entre outros) com base nas competências organizacionais e individuais, de forma a atingir o alcance dos objetivos da organização. Alinhado a esse pensamento, Leme afirma que esse modelo de gestão “[...] é o processo de conduzir os colaboradores para atingirem as metas e os objetivos da organização através de suas competências técnicas e comportamentais (LEME, 2005, p. 1)”.

Competências individuais e organizacionais

O termo competência pode remeter-se tanto às competências do indivíduo como às competências da organização, sendo que, na gestão de pessoas por competências, a competência do indivíduo é considerada um componente indissociável das competências da organização (ROCHA, 2009). Esse pensamento, baseado na corrente *Resource Based View of the Firm* – RBV, procura atender às novas formas de gerir negócios, refletindo nas práticas relativas à gestão de pessoas (seleção, desenvolvimento, avaliação e remuneração).

O conceito de competências do indivíduo ou individuais não é novo e existem diversas formas de abordagens e compreensão a depender do tipo de corrente de estudiosos que trata o tema – corrente norte americana, européia e sulamericana (BITENCOURT, 2001 *apud* ROCHA, 2009, p.

69). Nesse trabalho, optou-se por fazer uma análise imparcial que divide tais competências em técnicas e comportamentais.

Para Leme (2005), as competências técnicas seriam tudo que o profissional precisaria saber para desempenhar a sua função como, por exemplo, um curso específico de graduação, especialização, idioma, computação. Além disso, elas também estariam relacionadas à habilidade em desenvolver certa atividade (rapidez, produtividade, qualidade, flexibilidade). Fazendo uma alusão ao CHA, as competências técnicas seriam o C (conhecimento) e o H (habilidade), ou seja, representariam o saber e o saber fazer determinado trabalho.

Continuando a classificação, a competência comportamental seria o diferencial competitivo que o profissional precisaria demonstrar no seu trabalho. Esse tipo de comportamento (exemplo: liderança, foco em resultados, perfil inovador, criatividade) traria impacto na execução das atividades e resultados (LEME, 2005). Comparando com a classificação representada pelo CHA, a competência comportamental seria o equivalente ao “A” da Atitude.

Tabela 1 – Desdobramento do CHA (Rogério Leme, 2005)

Conhecimento	Saber	Competências Técnicas
Habilidade	Saber Fazer	
Atitude	Querer Fazer	Competências Comportamentais

Dando continuidade ao pensamento de Leme (2009), um dos grandes desafios da área de Recursos Humanos, tanto na esfera da Administração Privada quanto na Administração Pública, é a parte comportamental, pois diferentemente da competência técnica, que pode ser avaliada, na maioria das vezes, por meio da análise de *currículo* ou através da elaboração de concurso público de seleção, não se consegue mensurar comportamento tão facilmente.

Em relação às competências organizacionais, também existem diversas definições conceituais. Para Fleury e Fleury (2000 apud ROCHA, 2009, P.66), elas têm as suas raízes na abordagem da organização como um portfólio de recursos compostos pelo físico (infraestrutura), pelo financeiro, pelo intangível (marca, imagem etc), pelos recursos humanos e pelo organizacional – sistemas, cultura etc. O professor Jay Barney (2004 apud ROCHA, 2009, p.66), um dos criadores dessa definição, orienta que esse enfoque avalia os atributos desses recursos e competências e como eles podem ajudar as corporações a se diferenciarem das demais e manterem esse diferencial no transcorrer dos anos.

Prahalad e Hamel (1990 apud ROCHA, 2009, p. 66) acreditam que a empresa não deve ser vista apenas como um portfólio de produtos/serviços, mas também como um portfólio de competências, um conjunto de habilidades, tecnologia e capacidades presentes na empresa, e destacam as “competências essenciais” (*core competence*). Para alguns autores, as competências essenciais

mantêm a sucesso do negócio, são a alma de uma organização. Elas obedecem a três critérios: oferecem reais benefícios aos consumidores, são difíceis de imitar (diferencial competitivo da empresa) e dão acesso a diferentes mercados (ROCHA, 2009). Prahalad e Hamel (1990 apud ROCHA, 2009, p. 68) enfatizam ainda que a competência da organização seria a capacidade de combinar, misturar e integrar recursos em produtos e serviços.

Gestão de pessoas por competência na Adm. Pública brasileira

Nos últimos anos foram feitas algumas reformas administrativas com intuito de tornar a Administração Pública Federal mais ágil, eficiente, dinâmica e, sobretudo, capaz de atender às demandas da sociedade e dos cidadãos. O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado (PDRAE) foi fundamental para introduzir esses princípios no setor público o aproximando, dessa maneira, do modelo de gestão praticado na iniciativa privada e se contrapondo às principais características do modelo burocrático.

Alinhado com as novas tendências, o PDRAE também se preocupou com necessidade de mudanças na área de Recursos Humanos da Administração Pública. Por isso, conforme visto anteriormente, foram criados dois projetos adicionais (Nova Política de Recursos Humanos e Desenvolvimento de Recursos Humanos) para instituir as condições necessárias às transformações almejadas pelo governo à época.

A política de desenvolvimento de recursos humanos ganhou relevância e entrou de vez na agenda quando o poder executivo federal publicou o decreto número 2.794, em primeiro de outubro de 1998. Esse decreto instituiu a Política Nacional de Capacitação dos Servidores para a Administração Pública Federal da Administração Direta, Autárquica e Fundacional. Tinha como principais finalidades: melhoria da eficiência do serviço público e da qualidade dos serviços prestados ao cidadão, valorização do servidor público, por meio de sua capacitação permanente, adequação do quadro de servidores aos novos perfis profissionais requeridos no setor público, divulgação e controle de resultados das ações de capacitação e racionalização e efetividade dos gastos com capacitação (decreto 2.794 de 1998, artigo primeiro). Não havia, nesse decreto, qualquer menção ao tema gestão por competências como novo modelo de gestão de recursos humanos. Esse ato normativo se limitou a tratar de questões ligadas, principalmente, à capacitação dos servidores, apesar de conter como uma de suas diretrizes, em seu artigo terceiro, a utilização da avaliação de desempenho e a capacitação como ações entre si complementares.

Entretanto, em fevereiro de 2006, foi publicado o decreto número 5.707 que revogou o decreto anterior e trouxe inovações à Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal da Administração Pública Federal. Foi a primeira vez que o termo gestão por competências foi inserido e explicado na legislação federal.

Art. 2º Para os fins deste Decreto, entende-se por:

II - gestão por competência: gestão da capacitação orientada para o desenvolvimento do conjunto de conhecimentos, habilidades e atitudes necessárias ao desempenho das funções dos servidores, visando ao alcance dos objetivos da instituição;

Além do inciso II do artigo segundo, é interessante observar que o artigo primeiro já trazia a ideia de adequar as competências requeridas dos servidores aos objetivos das instituições (uma das principais premissas do modelo de gestão por competência). Contudo, tal decreto limitou o alcance do modelo de gestão à capacitação dos servidores federais, não mencionando, dessa forma, outros campos de aplicação. Essa limitação contrariou o entendimento da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE (2010), que dizia que a gestão por competências também deve estar alinhada às diferentes ações prioritárias da gestão de recursos humanos, como o planejamento de pessoal, a gestão de recrutamento e desempenho. Como ferramenta potencialmente poderosa para a integração estratégica dos diferentes processos de gestão de pessoas, a gestão por competências deve ser considerada uma prioridade para a administração brasileira (OCDE, 2010).

Em seguida, serão apresentados alguns aspectos que subsidiaram a implantação da gestão por competências e um dos métodos de aplicação desse modelo. Posteriormente, serão trazidos dois casos práticos de aplicação desse modelo em instituições públicas federais e, por fim, serão descritos alguns dos principais desafios contemporâneos que o modelo encontra para a sua expansão e efetividade.

Aspectos Facilitadores

Depois de um breve histórico sobre o processo evolutivo da gestão de pessoas e sobre a administração pública brasileira, é importante ressaltar alguns acontecimentos, ferramentas e políticas que deram suporte à introdução do modelo de gestão por competência no serviço público brasileiro.

Primeiramente, cabe destacar as mudanças de paradigma promovidas pelo Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado (1995) que possibilitaram a inserção de uma nova ótica de análise e atuação da Administração Pública Brasileira, ambas orientadas para o resultado e atendimento das demandas da sociedade.

Apesar de não ter sido o primeiro passo no sentido de reforma administrativa, o PDRAE promoveu a consolidação de ideias e estratégias que apontavam para uma transição do modelo burocrático (autorreferente e voltado para processos) para o gerencial. Além disso, trouxe ideias e metodologias inovadoras como eficiência e qualidade da atuação e prestação de serviços públicos no atendimento à sociedade. Nesse momento, houve uma aproximação com o pensamento e forma de gestão já utilizados pela iniciativa privada para a obtenção do êxito e excelência. Para ser eficaz nas mudanças pretendidas, o PDRAE apontou como necessidade uma transformação na

forma de gerir as pessoas, já que elas eram a engrenagem da máquina do Estado. Com o intuito de construir a base para essa transformação, o plano trouxe como estratégia os projetos Nova Política de Recursos Humanos e Desenvolvimento de Recursos Humanos. Como visto anteriormente, juntamente com as ideias amplas do PDRAE, esses projetos possibilitaram a institucionalização de conceitos e mentalidade que seriam cruciais para a introdução da gestão por competências nos anos seguintes.

Alinhado aos fundamentos do PDRAE, pelo menos no que se relaciona aos projetos Nova Política de Recursos Humanos e Desenvolvimento de Recursos Humanos, em 23 de março de 2006 foi publicado o Decreto 5.707, que instituiu a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal. Foi a primeira vez que o termo competência foi trazido para a gestão de pessoas no nível federal. Consoante Junior e Sinachi (2011, p. 57), *“Há diversos decretos e/ou resoluções já publicados que oficializam a implantação da Gestão por Competências dentro das mais diversas esferas do poder público, tanto na instância federal, como na estadual e também na municipal.”*

Vale frisar que, apesar da estrutura de aplicação da gestão por competência estar atualmente direcionada para a capacitação das pessoas, conforme pode ser comprovado pelo decreto que institui a política para o desenvolvimento de pessoal, já existem alguns indícios que comprovam a incipiente expansão desse modelo para outros setores da área de recursos humanos como a área de concursos públicos. Essa situação pode ser comprovada pela publicação do Decreto 7.308 de 2010, que entre outras coisas dispõe sobre a avaliação psicológica (comportamento) dos candidatos selecionados em concursos públicos (HUCZOK, 2011).

Desafios para efetividade da aplicação

A OCDE (2010) considera que a gestão por competência deveria ser aplicada em diversas ações prioritárias da gestão de recursos humanos como, por exemplo, a área de planejamento de pessoal, recrutamento, desempenho entre outros. Entretanto, na prática, existem inúmeras barreiras à aplicação e expansão efetiva desse modelo de gestão no serviço público.

Antes de uma análise mais específica sobre alguns dos desafios, é importante ressaltar que o planejamento estratégico é peça fundamental na orientação dos aplicadores da gestão por competências nas organizações. Segundo Chiavenato (2003), o planejamento estratégico é um processo de formulação de estratégias que visa inserir a organização no contexto em que ela atua de modo a maximizar os resultados e minimizar as deficiências. Sem ele, ou sem outro documento que o substitua, a introdução da gestão por competência numa organização pública fica vulnerável ao risco do insucesso, já que existe uma grande probabilidade de direcionamento dos servidores para caminhos contrários aos pretendidos pela instituição. (JUNIOR, 2011).

Superado esse pressuposto inicial, essa parte do trabalho se propõe a analisar algumas das variáveis que impedem ou dificultam a plena efetividade do modelo.

Cultura Organizacional

No entendimento de Bergue (2010), a cultura brasileira assume papel de destaque para a compreensão dos padrões gerenciais encontrados na administração pública contemporânea. Vários outros autores apontam o personalismo, o patrimonialismo e o clientelismo como atributos da formação da cultura brasileira capazes de afetar nos dias atuais a gestão das organizações, especialmente as do setor público. Os atributos anteriormente mencionados regulam ainda o processo de transformação das organizações atuando inclusive sobre as reformas.

A ética do patrimonialismo (com suas variantes como o clientelismo político, a barganha, o compadrio, entre outras) convive com esforços continuados de transformações – as reformas, cujos insucessos estão, na maioria das vezes, relacionados à pouca importância dada a esses elementos culturais.

Embora imersos nessa mesma cultura brasileira e partilhando de traços culturais comuns, os organismos do setor público criam seu arranjo cultural próprio em função dos interesses e valores das pessoas que os compõem. Bergue (2010) prossegue afirmando que essa combinação de fatores permeia a estrutura, os processos e as pessoas de uma organização interferindo em seu desempenho. Esse fenômeno, marcado na maioria das vezes pelo corporativismo, pode ser verificado em muitas situações dentro do serviço público como a nomeação de pessoas incompetentes ou não capacitadas para cargos em comissão, a tomada de decisão discricionária que não atenda a sociedade ou a administração, mas sim interesses próprios, a avaliação fictícia de desempenho para a concessão de remuneração variável e a avaliação de estágio probatório (SANTOS, 2011).

A cultura de uma organização deve ser gerenciada na direção de seus objetivos institucionais, deve-se então construir a cultura de acordo com os padrões de planejamento de organização. O processo de modernização dessa cultura aponta para a necessidade de ações coordenadas em duas direções: a primeira visando potencializar o alcance dos objetivos institucionais e a segunda no sentido de buscar neutralizar os componentes culturais negativos à consecução desses mesmos objetivos. Esse processo transformador constitui-se num grande desafio imposto ao gestor e à própria gestão por competência que precisam trabalhar com a implementação de mudanças organizacionais para o alcance dos resultados.

As mudanças no âmbito da administração pública são percebidas como processos lentos e extremamente complexos. Resta, explicitado desde o início, um conflito entre o interesse aparente e o interesse oculto do administrador. O interesse aparente é aquele buscado através do planejamento da instituição, já o interesse oculto é aquele evidenciado nas intenções e ações implementadas

que denotam uma tendência de manutenção da situação vigente e continuidade do comportamento dominante. São então promovidas mudanças aparentes a fim de manter inalterado o arranjo vigente que visam, sobretudo, manter as vantagens do bloco de poder dominante.

Pelo exposto, observa-se que uma premissa fundamental para a realização de uma mudança consistente no modelo de gestão de pessoas é o interesse na mudança. Além do conflito aqui mencionado temos ainda a manifestação de um fenômeno: a resistência à mudança. Por isso e pelas características do serviço público apresentadas, o processo de implantação da gestão por competências deve ser realizado inicialmente pelos líderes de cada organização uma vez que eles conseguem, mais facilmente, minimizar as resistências, impostas pelos colegas e subalternos, e internalizar os objetivos da organização a qual fazem parte (LEME, 2011).

Estabilidade

Embora o termo estabilidade seja um dos principais componentes formadores da cultura organizacional da administração pública e, por esta razão, estar intrinsecamente relacionado a ela, nessa pesquisa procurou-se desenvolver separadamente os dois conceitos. A justificativa para tal escolha se deu em virtude da relevância dos temas na constituição de barreiras contrárias à implantação da gestão por competências.

No serviço público federal brasileiro, são considerados estáveis os servidores que tenham cumprido o estágio probatório e, ainda, tenham passado por avaliações de desempenho. Segundo decisão do Superior Tribunal de Justiça (Mandado de Segurança STJ número 12.523 – DF (2006/0284250-6), o estágio probatório representa um período de 36 meses de efetivo exercício próprio para avaliar a viabilidade ou não da estabilização do servidor público mediante critérios de aptidão, eficiência e capacidade, verificáveis no efetivo exercício do cargo. Nessa visão, a estabilidade foi um direito criado pela Assembleia Constituinte para garantir “proteção” aos representantes do Estado no exercício de suas funções. Ou seja, com a estabilidade o Estado concedeu condições para que o servidor agisse consoante o interesse público e os princípios constitucionais da impessoalidade, moralidade e legalidade ficando, teoricamente, menos susceptível às pressões advindas de agentes políticos, privados e da sociedade (ALEXANDRINO e PAULO, 2008).

Entretanto, o que se observa é uma distorção na aplicação desse direito, já que ele é visto pelo servidor como um impedimento legal de rompimento do vínculo empregatício entre ele e o Estado. A consequência disso gera um reflexo negativo sobre o desempenho da máquina pública em razão do impacto gerado na entrega e demanda de cada servidor (SANTOS, 2011).

Nesse cenário, surge um importante dilema que ainda não foi resolvido: como introduzir um novo modelo de gestão voltado ao alinhamento dos objetivos individuais aos organizacionais, ao desenvolvimento e capacitação contínuos e, sobretudo, voltado ao desempenho se existe um direito que

protege a formação e manutenção de uma cultura organizacional que se opõe, senão claramente, implicitamente, a conceitos como excelência (alto desempenho), eficiência, resultado e qualidade?

Por esse motivo, considera-se a conscientização dos servidores sobre o fundamento da criação desse direito como um dos principais desafios a serem superados na busca de uma efetividade na implantação da gestão por competências nas organizações públicas.

Legislação

O termo legislação foi usado nessa pesquisa em sentido amplo e por isso poderá significar lei, regimento interno, portaria, regulamento ou qualquer ferramenta jurídica que normatize as relações a seguir descritas. Adicionalmente, serão apresentadas duas análises relacionadas a barreiras impostas à aplicação da gestão por competência. Uma decorrente da efetividade dos efeitos promovidos pela legislação e outra em função da ineficiência da aplicação de normas em casos práticos.

Começando a primeira análise, o artigo 37 inciso II da Constituição Federal de 1988 estabelece que “a investidura em cargo ou emprego público depende de aprovação prévia em concurso público de provas ou de provas e títulos, de acordo com a natureza e complexidade do cargo ou emprego, na forma prevista em lei, ressalvadas as nomeações para cargo em comissão declarado em lei de livre nomeação e exoneração;”. Complementando tal raciocínio, a lei federal 8.112 de 1990, em seu artigo 11, declara: “o concurso será de provas ou de provas e títulos, podendo ser realizado em duas etapas conforme dispuserem a lei e o regulamento do respectivo plano de carreira, condicionada a inscrição do candidato ao pagamento do valor fixado em edital, quando indispensável ao seu custeio, e ressalvadas as hipóteses de isenção nele previstas.”

Segundo Leme (2011), a consequência gerada por essas normas é a formação de um grande problema para os órgãos públicos, já que, ao analisar apenas aspectos objetivos (entenda-se provas e/ou títulos) atrelados ao conhecimento, o processo seletivo concurso público termina perdendo sua qualidade de avaliação. A implicação decorrente dessa metodologia traz resultados negativos para o setor público uma vez que ele não consegue ser eficaz na escolha das pessoas mais adequadas para o cargo objeto do certame.

Enquanto essas regras não forem revistas, os outros componentes formadores da competência humana (habilidade e atitudes/comportamento) dificilmente serão avaliados e, sendo assim, a expansão da gestão por competência para esse tema continuará como um desafio.

Em relação à segunda apreciação, o que se observa é justamente o contrário, ou seja, a existência de um regulamento que termina não sendo aplicado para normatizar determinada situação. Os planos de carreira e a estruturação da remuneração variável são exemplos fidedignos da não aplicação das normas.

Embora haja necessidade de existência e aplicação dos planos de carreira, atrelados às avaliações de desempenho e capacitação (*caput* do artigo 39 da Constituição Federal de 1988) para as progressões e promoções dos servidores, o que se observa na prática é a não aplicabilidade das normas que regulamentam tais conceitos. A consequência disso é que os servidores terminam progredindo na carreira automaticamente desde que cumprido determinado tempo de serviço (SANTOS, 2011). No âmbito federal, esse processo é consequência da atual inaplicabilidade de parte da Lei 11.890 de 2008, mais precisamente do seu artigo 154. Esse artigo dispõe sobre a criação do SÍDEC, Sistema de Desenvolvimento na Carreira, para normatizar todo o processo de desenvolvimento na carreira (Progressão e Promoção) de alguns cargos específicos utilizando como critérios de avaliação o mérito e o desempenho dos seus integrantes no exercício de suas atividades. Em outras palavras, enquanto o SÍDEC não for aprovado e aplicado, o desenvolvimento dos servidores contemplados na lei 11.890 se dará apenas considerando os interstícios.

Outro exemplo de não aplicabilidade da norma relacionada a aspectos da gestão de recursos humanos se dá na avaliação de desempenho para a concessão da remuneração variável de servidores de algumas carreiras públicas. Consoante Wood Junior T. e Picarelli Filho (1999), a remuneração variável é aquela “vinculada à meta de desempenho dos indivíduos, das equipes ou das organizações.” No entendimento de Pacheco (2009), o governo federal generalizou esse tipo de remuneração no final da década de 90 sem o avanço de outras medidas que subsidiassem o sistema como a contratualização de resultados. Além disso, Barbosa (1996) afirma que as características culturais brasileiras parecem influenciar negativamente a implantação de sistemas de avaliação e incentivo já que na maioria dos casos elas funcionam como instrumentos de legitimação de aumentos salariais. Corroborando com esse entendimento, Rogério Leme (2011) afirma que o plano de carreira no setor público é uma bomba relógio, tanto pelos fatores expostos anteriormente quanto pelo ranço cultural e por avaliações aplicadas única e exclusivamente para avanço de faixa salarial, chamada avaliação de mérito, que de mérito só possui o nome.

Existem várias leis e decretos que normatizam os métodos de cálculo da remuneração variável e a estrutura de avaliação de desempenho em nível federal. Entretanto, o que se observa, na prática, é que os sistemas de avaliação em geral não têm atendido as regras. Existem várias razões para explicar a ineficácia do processo como, por exemplo, a falta de preparo dos gestores para realizar a avaliação de desempenho, a influência política, o corporativismo, entre outras. Tais variáveis transformam a avaliação num jogo muito mais para justificar um aumento de salário do que para avaliar o desempenho (RIBEIRO e HUCZOK, 2011).

Considerações Finais

A gestão por competências é um tema que vem sendo discutido de forma intensa nos dias atuais. Entretanto, no serviço público ela ainda aparece de modo incipiente em virtude de aspectos distintos daqueles apresentados na iniciativa privada como, por exemplo, a cultura do funcionalismo

público (que em decorrência de avaliações passadas desconfiguradas, muitas vezes, dificultam a introdução e aceitação de um novo modelo de gestão) e a proteção gerada pela estabilidade que, de certa forma, garante a continuidade no cargo para aqueles servidores que apresentam um desempenho insatisfatório. (LEME, 2011)

Apesar do modelo, na maioria das vezes, estar relacionado à entrega de produtos e/ou serviços pelos servidores/colaboradores de acordo com os objetivos da organização (DUTRA, 2002), no setor público isso ainda não ocorre na prática graças à falta de efetividade na legislação que normatiza o processo de desempenho e cobrança de resultado na Administração Pública. Enquanto essa problemática não é solucionada, a aplicação da gestão por competência é direcionada para capacitação/desenvolvimento dos servidores. Ou seja, o modelo é usado para formar as diretrizes da capacitação a fim de exterminar ou pelo menos diminuir o “gap” existente entre as competências requeridas para o cargo e as competências individuais, mas não para mensurar a entrega, desempenho do servidor pós capacitação.

Contrariando o entendimento da OCDE (2010), que dizia que a gestão por competências deveria ser aplicada em diversas ações prioritárias de recursos humanos, no serviço público federal brasileiro essa teoria ainda não é considerada em vários aspectos relevantes como: na progressão na carreira, no pagamento da remuneração variável, no recrutamento e seleção de novos servidores e na avaliação realizada pelos cursos de formação. A implantação efetiva desse modelo poderia solucionar alguns dos principais problemas atrelados a esses tópicos impedindo assim que a progressão na carreira fosse feita primordialmente utilizando o tempo de serviço como principal critério, criando métodos para analisar ou pelo menos fazer cumprir as normas que regulamentam o pagamento da remuneração variável de alguns servidores, criando condições adequadas para recrutar pessoas de acordo com as necessidades específicas mapeadas em cada caso, selecionando os mais aptos considerando não apenas o conhecimento como também a habilidade e o comportamento e, por fim, formando e avaliando as pessoas de acordo com os objetivos da organização.

Entretanto, mesmo com essas dificuldades, o que se observa é que gradativamente esse modelo vem ganhando espaço na agenda pública e progredindo, senão com a mesma velocidade em todos os campos possíveis de atuação, rapidamente na capacitação dos servidores da Administração Pública Federal. Essa constatação pode ser comprovada pelo número de órgãos do SIPEC, sistema que organiza as atividades da Administração de Pessoal do Serviço Civil do Poder Executivo, que encaminharam o relatório de execução do Plano Anual de Capacitação. Dos 197 órgãos que compõem o sistema, 166 enviaram, em 2012, o relatório de execução da capacitação anual referente ao ano de 2011 (PANTOJA et al, 2012, V CONSAD).

A expectativa é que com a mudança paulatina da cultura organizacional, dos processos internos, da legislação e da sociedade, a administração pública possa expandir a aplicação desse modelo para outros setores como: remuneração, recrutamento e seleção, planejamento de pessoal, progressão na carreira e desempenho, conseguindo, dessa forma, responder com eficiência, rapidez

e qualidade às demandas oriundas do contexto econômico, social, político e ideológico em que estamos inseridos.

Referências bibliográficas

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Impacto do Modelo Gerencial na Administração Pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente**. Disponível em <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/6544/CLAUDIO%20GIL%20FAVERO.pdf?sequence=1>>. Acesso em 22 de Março de 2012.

ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 16. ed. São Paulo: Editora Método, 2008.

ALVERGA, Carlos Frederico Rubino Polari de. Abril de 2011. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/18960/o-patrimonialismo-no-brasil-da-colonia-ao-fim-do-segundo-reinado>>. Acesso em 22 de Março de 2012.

BARBOSA, Livia (1996). **Meritocracia à brasileira: o que é desempenho no Brasil?** Revista do Serviço Público, 120(3), 58-102.

BERGUE, Sandro Trescastro. **Gestão de pessoas em organizações públicas**. 3. ed. rev. e atual. Caxias do Sul, RS:Educs, 2010.

BRASIL. **Lei 8.112 de 11 de Dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8112cons.htm. Acesso em: 10 de Maio de 2012.

_____. **Lei 11.890 de 24 de Dezembro de 2008. Dispõe sobre a reestruturação da composição remuneratória das Carreiras**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/Lei/L11890.htm. Acesso em: 10 de Maio de 2012.

_____. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm. Acesso em: 01 de Maio de 2012.

_____. **Decreto 5.707 de 23 de Fevereiro de 2006. Institui a Política e as Diretrizes para o Desenvolvimento de Pessoal da administração pública federal direta, autárquica e fundacional, e regulamenta dispositivos da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2004-2006/2006/Decreto/D5707.htm. Acesso em 01 de Maio de 2012.

_____. **Decreto 7.308 de 22 de Setembro de 2010. Altera o Decreto nº 6.944, de 21 de agosto de 2009, no tocante à realização de avaliações psicológicas em concurso público**. Disponível em: <http://www.jusbrasil.com.br/legislacao/1025266/decreto-7308-10>. Acessado em: 20 de Maio de 2012.

_____. **Decreto Lei 200 de 25 de Fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm. Acesso em: 01 de Maio de 2012.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Disciplina os instrumentos da Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal. Portaria número 208 de 25 de julho de 2006.** Disponível em: http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&sqi=2&ved=0CE8QFjAA&url=http%3A%2F%2Fwww.encontrosipec.planejamento.gov.br%2Fpalestras%2FPORTARIA%2520MP%2520208%2520capacita%25C3%25A7%25C3%25A3o.doc&ei=gwbpT77WHoyC8QTrzq3FDQ&usq=AFQjCNEOqxomu6-90FMHkcM_hLGutNgoLg. Acesso em: 01 de Maio de 2012.

_____. Supremo Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança número 12.523 – DF (2006/0284250-6).** Apelante: Selma Simionato. Apelada: Advogado Geral da União. Relator: Ministro Felix Fischer. Brasília, 22 de Abril de 2009.

CARBONE, Pedro Paulo; BRANDÃO, Hugo Pena; LEITE, João Batista Diniz; VILHENA, Rosa Maria. **Gestão por competências e gestão do conhecimento.** Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas – FGV, Série Gestão de Pessoas, 2005.

CARBONE, Pedro Paulo et al. **Gestão por competências e gestão do conhecimento.** 3. ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão Sapiro. **Planejamento Estratégico, fundamentos e aplicações.** 5. Tiragem. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2003.

DUTRA, Joel Souza. **Gestão de pessoas: modelo, processos, tendências e perspectivas.** São Paulo: Atlas, 2006.

DUTRA, Joel Souza et al (org. e autor). **Gestão por competências: um modelo avançado para o gerenciamento de pessoas.** 6. ed. São Paulo: Gente, 2001.

DUTRA, Joel Souza. **Competências: conceitos e instrumentos para a gestão de pessoas na empresa moderna.** São Paulo: Atlas, 2010.

GIL, Antonio Carlos. **Gestão de pessoas: enfoque nos papéis profissionais.** 1. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

GRAMIGNA, Maria Rita. **Modelo de Competências e Gestão dos Conhecimentos.** 2. ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

JUNQUILHO, Gelson Silva. **Teoria da Administração Pública.** Disponível em: <<http://www.administradores.com.br/informe-se/artigos/a-administracao-patrimonialista-no-brasil/53818/>>. Acessado em: 22 de Março de 2012.

KAPLAN, Robert S.; NORTON, David P. **Organização voltada para estratégias: como as empresas que adotam o balanced scorecard prosperam no novo ambiente de negócios.** 12. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

LEME, Rogério. **Aplicação Prática de Gestão de Pessoas por Competências. Mapeamento, Treinamento, Seleção, Avaliação e Mensuração de Resultados e Treinamentos.** Rio de Janeiro. Editora Qualitymark Ltda, 2. ed. , 2009.

LEME, Rogério; GONÇALVES, Elsimar; JUNIOR, Euclides; VESPA, Marcia; SANTOS, Paulo; SINACHI, Renan; NETO, Rodopiano; HUCZOK, Romeu; RIBEIRO, Rosane. **Gestão por Competências no Setor Público.** 1. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark Editora Ltda, 2011.

LEME, Rogério. **Aplicação Prática de gestão de pessoas: mapeamento, treinamento, seleção, avaliação e mensuração de resultados de treinamento.** 2. ed. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2005.

MATIAS, Pereira José. **Curso de Administração Pública: foco nas instituições e ações governamentais**. São Paulo. Editora Atlas, 2008.

Ministério da Administração e Reforma do Estado: **Plano Diretor de Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília, Novembro de 1995. Disponível em: <http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 03 de Março de 2012.

Ministério da Saúde. Agência Nacional de Saúde Suplementar. **Regimento interno da agência nacional de saúde suplementar**. RN 197, Rio de Janeiro: ANS, 2009. BRASIL.

Ministério da Saúde. Agência Nacional de Saúde Suplementar. **Regimento interno da agência nacional de saúde suplementar**. RN 219, Rio de Janeiro: ANS, 2010. BRASIL.

OCDE. **Avaliação da Gestão de Recursos Humanos no Governo** – Relatório. Brasília: OCDE, 2010.

PACHECO, Regina. (2009) **Mensuração de desempenho no setor público: os termos de um debate**. Anais do Congresso CONSAD 2009.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova Gestão Pública. Limites e Potencialidades da Experiência Contemporânea**. Editora FGV. Rio de Janeiro, 2010.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **Gestão do Setor Público: Estratégia e estrutura para um novo Estado**. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas Disponível em: <http://www.eduardodiniz.pro.br/documentos/bresser-0290968.pdf>. Acesso em: 22 de Março de 2012.

PIRES, Alexandre Kalil et al. **Gestão por competências em organizações de governo**. Mesa redonda de pesquisa-ação. Enap. 2005. Disponível em: <http://www.enap.gov.br/index.php?option=content&task=view&id=260>. Acesso em: 13 de Maio de 2012.

RABELO, Fernanda Lima. **O DASP e o combate à ineficiência nos serviços públicos: a atuação de uma elite técnica na formação do funcionalismo público no Estado Novo (1937-1945)**. Revista Brasileira de História & Ciências Sociais. Vol. 3, n. 6. Dezembro de 2011. Disponível em: http://www.rbhcs.com/index_arquivos/Artigo.ODASPeocombateaineficiencianosservicospublicos.pdf. Acesso em: 22 de Março de 2012.

ROCHA-PINTO, Sandra Regina da et al. **Dimensões funcionais da gestão de pessoas**. 8. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

ROCHA, Eduardo Peixoto. **Gestão de pessoas por competências: um enfoque gerencial**. Campinas, São Paulo: Alínea, 2009.

RUANO, Alessandra Martinewski. **Gestão por Competência: uma perspectiva para consolidação da gestão estratégica de recursos humanos**. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2007.

SANDRONI, Paulo. Dicionário de Economia. Editora Best-Seller/Nova Cultural, São Paulo, 1.987.

SANTOS, Alba Conceição Marquez dos. **Administração Pública Gerencial**. Agosto de 2003. Disponível em: <http://www.seplag.rs.gov.br/upload/AdministracaoPublicaGerencial.pdf> Acesso em: 22 de Março de 2012.

PANTALEÃO, Berenice; TSUBOI, Maria. **Projeto Mapeamento de Competências na ANS**. In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, V. Brasília, 2012.

PANTOJA, Maria; IGLESIAS, Marcia; BENEVENUTO, Renata; PAULA, Arlete de. **Política Nacional de Desenvolvimento de Pessoal na Administração Pública Federal: uma caracterização da capacitação por competências na administração pública federal.** In: Congresso CONSAD de Gestão Pública, V. 2012, Brasília.

WOOD JÚNIOR, T. **Remuneração estratégica: a nova vantagem competitiva.** São Paulo: Atlas, 1996.

WOOD JÚNIOR, T.; PICARELLI FILHO, V. **Remuneração estratégica: a nova vantagem competitiva.** São Paulo: Atlas, 1999.

TEIXEIRA, João Paulo. **A organização racional legal de Max Weber em Pantaleão e as visitadoras . Disponível em: < http://69.93.162.92/~fpolvo/arquivo.php?subaction=showfull&id=1178312724&archive=&start_from=&ucat=24&>.** Acesso em: 15 de Março de 2012.